VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 42)
z dnia 20 kwietnia 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 42)

20 kwietnia 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, oraz **Barbary Bartuś (PiS)**, zastępcy przewodniczącego, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 10/16; K 46/16; K 27/15.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Dorota Lis-Staranowicz, Andrzej Herbet, Jadwiga Potrzeszcz, Szymon Pawłowski** – eksperci BAS oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich posłów, członków Komisji. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z panem dyrektorem Wojciechem Arndtem.

Dzisiaj w porządku dziennym mamy do zaopiniowania trzy sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym. Są to sprawy o sygnaturach: K 10/16, K 46/16 i K 27/15. Pierwsza sprawa jest moja, a pozostałe dwie nie mają przydzielonego posła. Jest to jedyny punkt naszego porządku dziennego. Czy ktoś wnosi do niego uwagi? Uwag nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy do pierwszej sprawy, która przez prezydium Komisji została przydzielona mnie. Sprawa o sygnaturze K 10/16 jest wynikiem wniosku rzecznika praw obywatelskich. Wnosi on o uznanie za niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 i art. 84 konstytucji art. 70 § 8 ustawy – Ordynacja podatkowa.

W stanowisku, które zostało przygotowane przez Biuro Analiz Sejmowych, wnosi się, „że art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa, w zakresie, w jakim odnosi się do zobowiązań podatkowych, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 konstytucji i jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 konstytucji w związku z art. 84 konstytucji".

W zaskarżonym art. 70 § 8 generalnie chodzi o to, że zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym nie przedawniają się. Zanim przejdę do uzasadniania powiem, że z tym stanowiskiem się nie zgadzam w tej części, w której jest zapisane, że art. 70 § 8 ustawy – Ordynacja podatkowa, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 konstytucji.

Przechodząc do uzasadnienia, bardziej mojego stanowiska, chcę powiedzieć, że rzecznik praw obywatelskich, zaskarżając ten przepis, głównie zwraca uwagę na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z października 2013 roku, w którym ten orzekł, że art. 70 § 6 Ordynacji jest niezgodny z art. 64 ust. 2 konstytucji. Uzasadnienie Trybunału prawie w całości znalazło się we wniosku rzecznika. Podnosi on, że TK, orzekając w sprawie art. 70 § 6 Ordynacji, zobowiązał Sejm do jego uchylenia. Ten artykuł obowiązywał od stycznia 1998 roku do 31 grudnia 2002 roku.

Trybunał orzekał w tej sprawie już w 2013 r. Wtedy dotyczyło to skargi spółki. Była to dość specyficzna sprawa, ponieważ ani my, ani prokurator, nie odnosiliśmy się do tego przepisu, który mówił o tym, że zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką się nie przedawniają. Główną kwestią w skardze tej spółki był sam fakt wydania decyzji

o wymierzeniu zobowiązań podatkowych. Odniesienie się do tego przepisu zaistniało tylko w uzasadnieniu sądu ostatniej instancji, który orzekł, że izba skarbowa miała prawo tę decyzję podjąć i miała prawo hipotecznie zabezpieczyć zobowiązanie na nieruchomościach płatnika. Wtedy te zobowiązania się nie przedawniają. W sprawie skargi spółki, dotyczącej art. 70 § 6, wnosiliśmy wtedy o umorzenie i nad tą sprawą tak naprawdę nie pochylaliśmy się. Uważaliśmy wtedy, że zgodnie z przepisami Trybunał nie ma prawa w tej sprawie orzekać, bo to nie było w sentencji wyroku i nie było istotą sprawy, która była skarżona. Trybunał nie tylko, że orzekał w tej sprawie, ale orzekł, że ten przepis jest niezgodny z konstytucją. Główne uzasadnienie mówiło, że nie może być tak, że podatnicy, którzy mają nieruchomości są bardziej obciążeni. Powołując się na art. 64 ust. 2 konstytucji, TK mówił o nierówności wobec prawa podatników, który mają nieruchomości i tych, którzy ich nie mają. Podnosił, że podatnikom, którzy nie mają nieruchomości, zobowiązania podatkowe się przedawniają, natomiast ci, którzy je mają, są po prostu w gorszej sytuacji, bo bez ograniczeń czasowych można dochodzić z nich roszczeń.

Trybunał Konstytucyjny odnosił się wtedy także do tego przepisu, który już wówczas obowiązywał, czyli do art. 70 § 8. Różni się on od tego z § 6 tym, że kiedyś była mowa tylko o nieruchomościach i hipotece, a w § 8 jest w tej chwili mowa o tym, że nie przedawniają się należności zabezpieczone hipoteką, czyli na nieruchomościach, lub zastawem, czyli na ruchomościach. Dalsza część jest taka sama, że można dochodzić roszczeń tylko z przedmiotu, na którym jest zabezpieczenie, czyli z nieruchomości lub ruchomości zabezpieczonej zastawem.

Uzasadniając moją niezgodę na to, żeby z góry podzielić skargę rzecznika praw obywatelskich, chciałam powiedzieć, że prokurator generalny w swoim stanowisku utrzymuje i wnosi o zgodność tego przepisu ze wszystkimi przepisami konstytucji, które były przywoływane. W swoim stanowisku podnosi on, że nie ma przeszkód, aby w niniejszej sprawie, niezależnie od wyrażonego w uzasadnieniu omawianego wyroku poglądu, iż podniesione w nim zastrzeżenia konstytucyjne, dotyczące rozwiązania przyjętego w art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 do dnia 31 grudnia 2002 r., mają także odpowiednie zastosowanie do art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. TK dokonał odmiennej oceny zasadności zarzutu.

Chciałabym poddać pod dyskusję tę sprawę, natomiast ze swej strony chcę powiedzieć, że przecież art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych tak samo traktuje należności wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, należności z tytułu składek. Ten artykuł ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych też mówi, że należności zabezpieczone hipoteką nie przedawniają się. Jest tam jeszcze przepis, że można dochodzić tylko z tej nieruchomości, ale też, że odsetki są dochodzone do dnia przedawnienia.

Chcę też podnieść to, że obowiązek płacenia podatków jest obowiązkiem konstytucyjnym. Jeżeli mamy mówić o równości właścicieli podatników, tych zobowiązanych, to należałoby zauważyć, że nie tylko zobowiązania podatkowe wobec Skarbu Państwa, wobec jednostek samorządu terytorialnego, ale też zobowiązania wynikające z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, czyli zobowiązania wobec FUS, powinny być chronione i są chronione.

Chciałabym też wskazać, że jeżeli mamy hipotekę umowną, czyli inny rodzaj hipoteki, kiedy nie jest to obowiązek ustawowy, ale jest to np. umowa kredytu, to przecież mamy art. 77 ustawy o księgach wieczystych, który też wyłącza przedawnienie zobowiązań, które są zabezpieczone hipoteką.

W moim przekonaniu przepis art. 70 § 8 jest nie tylko bardzo ważny dla systemu prawa, ale też dla pozyskiwania środków przez Skarb Państwa i samorządy, jak też – podkreślam – przez FUS, do którego wpłaca się składki na ubezpieczenia pracownicze, czyli składki na przyszłe emerytury. Jeżeli ten przepis zostanie uchylony, to jest obawa, że kolejne przepisy będą na tej podstawie ruszane. Wnoszę, abyśmy jako Sejm próbowali walczyć o ten przepis, o jego zgodność z konstytucją, a to ze względu na jego ważność dla całego systemu finansowego państwa. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przepraszam za spóźnienie, ale inne spotkanie się przedłużyło. Już jestem i otwieram dyskusję. Bardzo proszę panie pośle.

Poseł Jerzy Kozłowski (Kukiz15):

Wysoka Komisjo, chciałbym dopytać, mamy pana Jana Kowalskiego, który ma hipotekę, mamy pana Pawła Nowaka, który nie ma hipoteki. Czy tych dwóch panów jest traktowanych jednakowo? Czy różnicujemy, że panu Kowalskiemu się nie przedawni zobowiązanie, a panu Nowakowi się przedawni?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Będę chciała, żeby się jeszcze Biuro Analiz Sejmowych wypowiedziało, natomiast teraz mamy pytanie, które oczywiście dąży do tego, żeby uzasadnić wniosek rzecznika praw obywatelskich. Troszeczkę rozszerzę odpowiedź, ponieważ musimy ustalić, co jest cechą wspólną, co jest cechą ważną w tym zakresie, czy to, że to się nie przedawniło? Czy odniesiemy to do tych, którzy nie zapłacili, bo nie mają z czego, czy do tych, którzy mają majątek i nie zapłacili? Przypominam, że mówimy o zobowiązaniach, które powstały, które są konieczne do zapłacenia, a zobowiązane do zapłacenia podmioty mają majątek i zobowiązań nie zapłaciły.

W praktyce jest tak, że jeżeli ktoś ma nieruchomości, to z egzekucją z nieruchomości, przynajmniej instytucje takie jak ZUS zwlekają. Egzekucje najpierw prowadzi się z pieniędzy, potem z ruchomości i dopiero na końcu z nieruchomości. Jeżeli jest nadzieja na spłatę zobowiązań, to się nieruchomości nie sprzedaje. Często zabezpieczenie jest wyczekiwaniem, że zobowiązany sam zapłaci, bo ma majątek. Powiem też, że w takiej powszechnej praktyce obawiam się, że może też dochodzić do częstszych i szybszych egzekucji z nieruchomości, żeby nie doszło do przedawnienia. Oczywiście mówimy, że zobowiązania nie przedawniają się, zgodnie z wcześniejszymi przepisami art. 70 Ordynacji. Nie przedawniają się po 5 latach te zobowiązania, które są zabezpieczone na ruchomościach czy nieruchomościach, ale można ich dochodzić już tylko z przedmiotu zabezpieczenia, czyli z nieruchomości lub ruchomości.

Poseł Jerzy Kozłowski (Kukiz15):

Chciałbym sprecyzować, bo oczekiwałem odpowiedzi bardzo krótkiej – tak lub nie. Tylko tyle. Czy Jan Kowalski i Paweł Nowak są równi czy nie? Nie są równi. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, szanowana pani poseł, prawo nie może, moim zdaniem, różnicować sytuacji podatnika czy tego, który ma te zobowiązania, w zależności od formy zabezpieczenia. Tego niech sobie dochodzi ten, kto ma to zabezpieczenie. Niech sprzedaje, negocjuje itd. Natomiast nie może być argumentem to, czego pani użyła, czyli aspekt społeczny: budżet, emerytury itd. Ten system nie może być budowany w jakiejś antynomii z prawami obywatela. Nie może być tak, że budżet jest czymś najważniejszym. Niestety, w naszym publicznym obiegu, w tej debacie, także sejmowej, publicznej, bardzo często jest tak, że najważniejszy jest budżet. No dobrze, a obywatel? Czy to budżet jest naczelny? Przecież on zbiera te daniny, marnuje je, trwoni je na prawo i lewo, na rozmaite instytucje kompletnie nikomu do niczego niepotrzebne, oprócz tych pasożytów, które w nich tam pasożytują. Potem obywatel ma ponosić tego ciężary. Stanowczo się nie zgadzam na tego typu interpretację i hierarchię.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, proszę jednak Biuro Analiz Sejmowych o ustosunkowanie się do sprawy, ale mam też pytanie: Czy prawo może różnicować zobowiązania wobec Skarbu Państwa i wobec np. banków? Przypominam, że ustawa o księgach wieczystych i hipotece mówi w art. 77, że należności zabezpieczone hipoteką nie prze-

dawniają się. Głównie dotyczy to hipoteki umownej a nie przymusowej. Tak to rozumiem i dlatego pytam o banki, bo to one najczęściej, udzielając kredytów, zabezpieczają się na nieruchomościach poprzez wpisanie hipoteki. Skoro taka hipoteka się nie przedawnia, to czy może dochodzić do zróżnicowania sytuacji wierzycieli prywatno-prawnych od wierzycieli, jakimi są Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub FUS. Takie jest moje pytanie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Może w takim razie oddamy głos pani mecenas z BAS.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zacznę od wyjaśnienia charakteru prawnego tego przepisu, od tego, jak on wygląda w prawie podatkowym. Zupełnie inaczej jest to skonstruowane w prawie cywilnym, a inaczej w prawie podatkowym. Jeżeli następuje przedawnienie roszczeń w prawie cywilnym, to one nie wygasają, tylko stają się tzw. roszczeniami naturalnymi. Nie będę państwu tłumaczyła, na czym polega ich naturalność. Dłużnik może dobrowolnie te świadczenia na rzecz swojego wierzyciela spełnić i uwolnić się od hipoteki.

Podzielam obawy i argumentację pani poseł, że budżet jest ważny, i jednostek samorządu terytorialnego, i Skarbu Państwa. W dalszej części, jak pani poseł przeczytała, uważamy, że ten przepis jest zgodny z art. 84 i art. 2 konstytucji. Uważamy, że każdy, kto ma płacić podatki, powinien je płacić i nie powinien korzystać z takich przywilejów, jak przedawnienie.

Jeżeli jednak ustawodawca wprowadza instytucję przedawnienia podatkowego i tworzy to w taki sposób, że okres przedawnienia powoduje wygaśniecie zobowiązania podatkowego, to ono już nie istnieje, nie ma już wierzyciela podatkowego i podatnika zobowiązanego, czyli dłużnika. Wtedy ten biedny podatnik, który dysponuje mieniem ruchomym bądź nieruchomością, na których ustanowiono hipotekę bądź zastaw przymusowy, nie ma już prawnej możliwości spełnienia zaległego świadczenia podatkowego. Nawet jeżeli wpłaciłby te pieniądze do urzędu skarbowego, to on mu je odda, ponieważ mu się to świadczenie nie należy. To nawet nie będzie nadpłata podatku, tylko świadczenie nienależne. Zostało to tak skonstruowane w prawie podatkowym, że podatnik nie ma prawnej możliwości uwolnienia się od tej hipoteki. Trzeba podzielić stanowisko rzecznika praw obywatelskich, że taka hipoteka staje się hipoteką dożywotnią i nie ma możliwości jej spłacenia.

Przygotowując stanowisko, dokładnie przeanalizowaliśmy Ordynację podatkową i powinnam to powiedzieć, bo trzeba pokazać ten przepis w pełnym otoczeniu normatywnym. Warto przypomnieć, że TK w jednym ze swoich wyroków przyznał Skarbowi Państwa, organowi podatkowemu, możliwość nieograniczonego, nie limitowanego żadnym terminem, przerywania okresu biegu przedawnienia. Wystarczy, że organ podatkowy zastosuje jeden ze środków egzekucyjnych i 5-letni okres przedawnienia ulega przerwaniu i zaczyna biegnąć od nowa. Oznacza to, że od organu podatkowego będzie zależało, czy zobowiązania podatkowe tego, kto ma nieruchomość, i tego, kto jej nie ma, wygasną. Jeżeli zastosowanie chociaż jednego środka egzekucyjnego powoduje przerwanie biegu przedawnienia i ten 5-letni termin zaczyna biegnąć na nowo, to oznacza, że zobowiązania podatkowe mogą się stać w zasadzie nieprzedawnialne. Może się tak stać tylko na skutek zaniechania organu podatkowego.

Jeszcze powiem jedną rzecz na obronę naszego stanowiska. Przygotowując to stanowisko, ważyłam argumenty na rzecz Skarbu Państwa, dlatego też w sentencji naszego stanowiska, w zakresie w jakim odnosi się do zobowiązań podatkowych, nie chcieliśmy tego rozszerzać na ZUS i na świadczenia pieniężne wpłacane do FUS, dlatego że jest to zupełnie inny charakter świadczeń. One są związane z pracą, z wysokością późniejszych wynagrodzeń, stąd też taki wąski zakres odnoszący się tylko do podatków.

Wymienię jeszcze jeden argument na obronę naszego stanowiska. Przyjęliśmy niekonstytucyjność, bo, abstrahując od tego, co powiedział TK w wyroku SK 41/12, dokonaliśmy własnej pełnej analizy. Nasuwa się wniosek, że ustawodawca musi przemyśleć sytuację przedawniania roszczeń podatkowych zabezpieczonych hipoteką. To jest

poważny i kompleksowy problem dla budżetu państwa. Nadmienię tylko, że sprawa ta kilkakrotnie analizowana była w Sejmie. Były różne pomysły, jak ten problem uregulować, zarówno ze strony ministra finansów, jak i posłów. Do tej pory nie udało się tego uregulować, bo to nie jest prosta sprawa i nie może być uregulowana tylko poprzez wykreślenie § 8 z art. 70.

Powiem, że w tej chwili trwają prace w Ministerstwie Finansów nad nową Ordynacją podatkową. To będzie kompleksowe dzieło. Z tego, co wiem, trwają też prace nad kwestią przedawnienia roszczeń. W różnych państwach jest to różnie rozwiązane. Są państwa, w których roszczenia podatkowe się nie przedawniają, ale są i takie, w których dzieje się to w sztywnym terminie np. 10 czy 20 lat. Jaką koncepcję przyjmie Ministerstwo Finansów nie wiemy, bo prace jeszcze trwają. W naszym stanowisku wnioskujemy o odroczenie terminu uchylenia mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy. To też jest ważna sprawa dla ustawodawcy, żeby się mógł przygotować.

Jeszcze ostatni argument, który muszę podnieść, bo warto go uwypuklić. Jak wygląda praktyka stosowania prawa? Jest ona taka, że sądy administracyjne, cywilne i sądy wieczystoksięgowe przyjmują, że skoro art. 70 § 6 jest uznany za niezgodny z konstytucją i nie obowiązuje od 1 stycznia 1998 roku do 31 grudnia 2002 roku, a taka sama norma prawna zawarta jest w § 8, to odmawiają jego stosowania w praktyce. Mamy do czynienia z wtórną niekonstytucyjnością w zakresie stosowania prawa, bo tych podatników, wobec których hipoteka była założona do końca 2002 roku, ten przepis już nie obowiązuje, ale jeśli hipoteka została założona w dniu 1 stycznia 2003 roku, to ten przepis ma zastosowanie, ale sądy go nie stosują. Trzeba mieć na uwadze to, że nawet gdybyśmy przyjęli, że przepis jest zgodny z konstytucją, to do momentu wyroku TK sądy tego przepisu nie stosują. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Chciałabym odnieść się do niejednego sformułowania. Na początek jestem państwu winna zacytować brzmienie § 8 w obowiązującej teraz wersji. „Nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym – czyli nie ulegają przedawnieniu, więc nie można powiedzieć, że te zobowiązania wygasły, bo jest wyraźnie napisane: nie ulegają przedawnieniu – jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane – czyli przymusowo egzekwowane – tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu”. Nie rozumiem, dlaczego podatnik nie miałby prawa zapłacenia tego, co jest zabezpieczone, i żądania wykreślenia hipoteki.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

W tej chwili nie jestem w stanie tego znaleźć, ale w innym przepisie Ordynacji podatkowej jest wyraźnie powiedziane, że zobowiązania podatkowe wygasają w drodze przedawnienia.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Ale tu jest napisane „nie ulega przedawnieniu”.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Chodzi o to, że te zobowiązanie wygasa i tylko organ ma możliwość zaspokojenia się z tego przedmiotu hipoteki. Ja, jako podatnik, który chciałby dobrowolnie spełnić to świadczenie, nie mogę tego zrobić, ponieważ moje zobowiązanie, według Ordynacji podatkowej wygasło.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Nie znam tej praktyki, ale ten przepis mówi, że zobowiązania przedawnione wygasają. To jest chyba w tym samym artykule. Powiem tak, nawet w przegranych sprawach obowiązkiem adwokata jest obrona tego oskarżonego. Tu jest oskarżony przepis, a my jesteśmy przedstawicielami Sejmu i przygotowujemy stanowisko dla pana marszałka, który przedstawi stanowisko. W moim przekonaniu, nawet jeżeli są prowadzone prace nad całościową zmianą Ordynacji podatkowej, nawet jeżeli zdarzają się przypadki, że sądy

administracyjne uznają, że ten przepis jest niekonstytucyjny, bo jest to pochodna wyroku z 2013 roku, uważam, że naszym obowiązkiem, obowiązkiem Sejmu jest podjęcie walki o to, żeby – zawsze wychodzimy od tego, że przepis jest konstytucyjny – poszukać argumentów na konstytucyjność i poczekać na orzeczenie TK.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Nie mogę się zgodzić z panią przewodniczącą, bo poseł jest reprezentantem narodu, a nie Sejmu. Logika nie przestała obowiązywać dlatego, że jesteśmy w określonym miejscu, czasie i przestrzeni. Niekoniecznie musimy bronić każdego nielogicznego przepisu. Ten przepis jest sprzeczny sam w sobie, bo raz mówi, że nie ulega, a potem coś odwrotnego. Nie możemy tego bałaganu prawnego, który w Polsce panuje, powielać i powiększać. Uważam, że stanowisko jest właściwie przygotowane i takiego bym bronił. To jest nasz podstawowy obowiązek, a nie spełnianie jakichś wytycznych. My nie jesteśmy adwokatami. Adwokat może wszystko, może kłamać dla dobra klienta, a my jesteśmy posłami. Prawda, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o przygotowanie dodatkowej opinii o tej kwestii, która została tutaj poruszona, czyli niemożności spłaty zadłużenia po okresie przedawnienia. Pani powiedziała, że to będzie hipoteka dożywotnia. Czy będzie można spłacić ten dług tylko sprzedając nieruchomość?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy z tej opinii, która została przygotowana, to wprost wynika? Czy to wynika, pani przewodnicząca? To może pani zacytuje ten fragment.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

To nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia i dlatego tylko…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy może pani zacytować ten fragment?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Przedstawiłam to w skrócie, bo trwają prace w Ministerstwie Finansów. Próbuje się ten przepis zmienić i jednym z pomysłów jest wyłączenie spod wygaśnięcia wszystkich zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką. Tego pomysłu też nie udało się zrealizować ministrowi finansów.

Już szukam. To wszystko jest w stanowisku.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, proponuję, abyśmy nie podejmowali dziś tej decyzji, bo został tutaj przedstawiony cały szereg ważkich argumentów, włącznie z tym, o którym powiedziała pani przewodnicząca, że relewantność może być kwestionowana ze względu na możliwość egzekucji wierzytelności. To jest tak ciekawy element, że moglibyśmy się jeszcze nad nim zastanowić.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Oczekuje pan dodatkowej opinii?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Te uzasadnienia są obszerne i nie chcę nikogo zaskakiwać.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Na stronie 14 jest informacja na ten temat i jeszcze na stronie 28.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak, ale czy pan poseł oczekuje jeszcze jakiejś dodatkowej opinii w tej kwestii?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja bym jednak, bo teraz będziemy przeglądać…

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Ja też proszę o odroczenie.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Widzę, że pani poseł jest przekonana do swoich racji, żebyśmy mogli to jeszcze raz przeanalizować. Mój wniosek jest taki, żebyśmy tego nie opiniowali w dniu dzisiejszym.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Na razie nie mamy wyznaczonego terminu, więc przychylę się do wniosku pana posła. Będzie czas na uzgodnienia pomiędzy BAS a panią przewodniczącą, żeby Komisja zajęła w miarę jednomyślne stanowisko. Na którymś z najbliższych posiedzeń zagłosujemy w sprawie jego przyjęcia lub odrzucenia. Czyli pan poseł nie wnosi o nową opinię, ale o wzmocnienie argumentacji, która pani mecenas przedstawiła. Można to zrobić w drodze wzajemnych konsultacji, albo też uznacie państwo, że są jeszcze dodatkowe argumenty, które można przedstawić na posiedzeniu.

Przechodzimy do kolejnej sprawy K 46/16. Ta sprawa nie ma posła sprawozdawcy, dlatego poproszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:

W sprawie o sygnaturze akt K 46/16 inicjatorem postępowania jest Krajowa Rada Izb Rolniczych. Zakwestionowała ona przepisy ustawy z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2016. W tej ustawie zaskarżony został art. 2 ust. 1, który określa wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne, a także art. 2 ust. 3 pkt 1, który wyznacza, kto taką składkę ma płacić. Zaskarżony przepis wskazuje, że rolnicy, którzy prowadzą gospodarstwa rolne o powierzchni 6 ha lub więcej, płacą sami, a za rolników, którzy prowadzą gospodarstwa o powierzchni poniżej 6 ha, składkę opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Za obciążenia finansowe związane z opłacaniem składek uzyskuje ona dofinansowanie z budżetu państwa.

Ustawa, która określała sposób i wysokość opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne w latach 2012–2016 została uchwalona jako akt tymczasowy. Stało się tak ze względu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które zapadło 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07. Został w nim zakwestionowany, jako niezgodny z konstytucją, przepis ustawy podstawowej, czyli ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ten przepis regulował kwestię opłacania składek za rolników w ten sposób, że za wszystkich rolników składki opłacane były z budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny w 2010 roku wskazał, że rolników nie można traktować jednakowo, że należy ważyć ich zdolność opłatową. Niektórzy taką zdolność mają, a niektórzy nie. Wobec tego przepis, który nakazuje opłacanie składki zdrowotnej za wszystkich rolników jest niezgodny z zasadą powszechności i sprawiedliwości opodatkowania oraz zasadą równości. Wykonując to orzeczenie ustawodawca uchwalił ustawę tymczasową, różnicując sytuację prawą rolników w ten sposób, że ci, którzy prowadzą duże gospodarstwa rolne opłacają sami składki, a za tych, którzy prowadzą małe, składki opłaca budżet państwa.

Te przepisy ustawy tymczasowej z 2012 roku zostały zakwestionowane przez KRIR. Wnioskodawca wskazał, że te przepisy są niezgodne z zasadą równości, powszechności i sprawiedliwości opodatkowania, a także z prawem równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, czyli z art. 32, 68 ust. 2 i 84 konstytucji.

My się z argumentacją wnioskodawcy nie zgadzamy i proponujemy, aby Komisja przyjęła stanowisko na zgodność. Uważamy, że zarówno art. 2 ust. 1 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje, że wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników jest uzależniona od powierzchni użytków rolnych w ich gospodarstwie i jest ustalana za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu, oraz art. 2 ust. 3 pkt 1 zaskarżanej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia powstanie obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne przez rolnika od powierzchni prowadzonego gospodarstwa rolnego, są zgodne z wzorcami kontroli. Wskazujemy, iż zgodnie z orzecznictwem TK,

zarówno z tym orzeczeniem, na które powołuje się wnioskodawca, czyli K 58/07, jaki i SK 67/06, K 18/05, ustawodawcy przysługuje bardzo szeroka swoboda regulacyjna, zarówno w zakresie kształtowania składek na ubezpieczenie zdrowotne, jak i wskazywania pewnych dodatkowych zwolnień z ciężarów składkowych. Ponadto wskazujemy, że przyjęcie wielkości gospodarstwa rolnego jest powiązane ze zdolnością opłatową rolników, a zatem, rolnicy nie są jednakowo traktowani, lecz ich sytuacja jest zróżnicowana. Zgodnie z zasadą sprawiedliwości ci, którzy nie mają takiej zdolności, nie mogą ponieść tego ciężaru podatkowego, nie mogą zapłacić tej daniny publicznej. Ci ubezpieczeni mogą oczekiwać, zgodnie z zasadą solidarności społecznej, iż zostaną wsparci, w tym przypadku przez społeczność podatników.

Na tych argumentach oparliśmy nasze rozstrzygnięcie, które zostało tutaj skrótowo przedstawione. Jeżeli byłyby jakiekolwiek pytania, to jestem do dyspozycji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów ma pytania? Nie ma. Rozumiem, że wszystko jest jasne. Konkluzja jest taka, że przepisy są zgodne.

Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:

Proponujemy, aby zaskarżone przepisy uznać za zgodne. Jest jeszcze bardzo szerokie omówienie analizy formalno-prawnej, w którym poddajemy pod rozwagę TK, czy ta sprawa nie powinna zostać umorzona, ponieważ, jak wskazujemy, zaskarżona ustawa określa składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2016, a więc już wygasła. Jednak nie jesteśmy pewni, czy nie istnieją jakieś stany prawne, postępowania administracyjne lub sądowe, w których ta ustawa mogłaby zostać zastosowana. Zgodnie z zasadami intertemporalnymi prawa administracyjnego, to *tempus regit actum*, czyli te przepisy mogą zostać zastosowane, jeżeli takie postępowanie toczy się przed organami administracji publicznej, w tym przypadku byłby to prezes KRUS, czy też przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Ciężar udowodnienia, że te przepisy nadal obowiązują i mogą stać się przedmiotem kontroli trybunalskiej, ciąży na wnioskodawcy. To wszystko wskazujemy w naszym stanowisku, konkludując w ten sposób, że poddajemy pod rozwagę, czy TK będzie to dalej badał, czy zapyta się jeszcze wnioskodawczy, czy zawnioskuje, aby on taki dowód przeprowadził, ale to jest już kwestia trybunalska. My, zgodnie z tradycją Komisji, którą zapoczątkował jeszcze pan przewodniczący Szarama, zarówno przedstawiamy argumenty za umorzeniem, jak i argumenty za zgodnością.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wszystko jasne. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1) Stanowisko zostało przyjęte. Sprawa nie ma gospodarza, wobec tego, jeżeli ktoś z państwa byłby zainteresowany jej przejęciem, to proszę bardzo. Pan poseł Arkadiusz Mularczyk. Dziękuję.

Kolejna sprawa K 27/15. Bardzo proszę pana mecenasa z BAS o jej przedstawienie.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 27/15 została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich. Dotyczy drażliwej społecznie i istotnej problematyki eksmisji. W tym przypadku chodzi o eksmisje realizowane w trybie i na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Rozpocznę od konkluzji, która w przedstawionym projekcie jest następująca – wnosimy o stwierdzenie, że art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora prowadzącego egzekucje z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie i gdy zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W punkcie wyjścia należy przypomnieć, że problematyka egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z osób i rzeczy, czyli tzw. eksmisji, była już wielokrotnie przedmiotem roz-

ważań TK, z tym że dotychczas sprawy te dotyczyły przepisów Kodeksu postępowania cywilnego i eksmisji prowadzonych w tym trybie. Trybunał kilkukrotnie stwierdzał niekonstytucyjność przepisów dotyczących eksmisji, dwukrotnie występował też z postępowaniami sygnalizacyjnymi wskazującymi na potrzebę bardziej spójnego, skorelowanego unormowania tego zagadnienia w przepisach k.p.c.

Sprawa, z którą mamy do czynienia, dotyczy innej podstawy prawnej, dotyczy eksmisji prowadzonych na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Eksmisja w trybie administracyjnym, ponieważ droga sądowej eksmisji nie jest drogą wyłączną, może być prowadzona w dwóch grupach sytuacji. Po pierwsze, w przypadku gdy mamy decyzję administracyjną o zwolnieniu mieszkania służbowego przez funkcjonariusza służby mundurowej, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu itd. W drugim przypadku mamy do czynienia z decyzją o wywłaszczeniu w trybie przepisów ustaw infrastrukturalnych, czyli np. ustawy drogowej, kolejowej czy o portach lotniczych. Jest to wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W tego typu przypadkach obowiązek opróżnienia nieruchomości, lokalu czy też pomieszczenia, wynika bądź to wprost z przepisów prawa, bądź z decyzji administracyjnej. W związku z tym jest wykonywany nie w trybie egzekucji sądowej, ale w trybie egzekucji administracyjnej.

Chociaż TK nie jest uprawniony do tzw. kontroli poziomej, czyli do kontroli spójności poziomej aktów prawnych, to jednak należy rozpocząć od stwierdzenia, że standard ochrony dłużnika, w przypadku gdy nieruchomość, lokal lub pomieszczenie służy zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych, na gruncie postępowania cywilnego i na gruncie postępowania administracyjnego są drastycznie różne. Dlatego że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na jakimkolwiek etapie, ani na etapie wydawania decyzji, ani na etapie wykonywania decyzji przez egzekutora stosującego środki przymusu, nie przewidują możliwości czy też wzięcia pod uwagę sytuacji rodzinnej, osobistej czy życiowej zobowiązanego. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której egzekutor pojawia się w asyście Policji i, tytułem przykładu, usuwając policjanta z mieszkania służbowego wystawia jego dobytek na ulicę lub klatkę schodową, zmienia zamki i wprowadza wierzyciela egzekwującego w posiadanie lokalu. W ocenie rzecznika, z którą, naszym zdaniem, w tym zakresie należy się zgodzić, tak głębokie zróżnicowanie standardu ochrony jest nieuzasadnione. W przywołanych już orzeczeniach K 19/06, SK 48/05 czy też postanowieniach sygnalizacyjnych w sprawach S 2/08 czy S 2/01, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z nakazu ochrony godności człowieka wynika zapewnienie pewnego minimum środków materialnych, minimum środków egzystencji, a do takich niewątpliwie należy zapewnienie schronienia, czyli przysłowiowego dachu nad głową, zwłaszcza tej osobie, która nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Na gruncie postępowania cywilnego taką funkcję pełni art. 1046, który w pierwszej kolejności zobowiązuje gminę do wskazania pomieszczenia. Do tego czasu komornik wstrzymuje się z wykonaniem czynności. Jeżeli gmina nie może zapewnić pomieszczenia tymczasowego, następuje usuniecie dłużnika do noclegowni lub innego pomieszczenia. Zdaniem rzecznika, choćby taki standard należy uznać za swoiste minimum minimorum. W postępowaniu egzekucyjnym takiego rozwiązania brak. Kwestionowany art. 144 przewiduje, bez żadnych dodatkowych zastrzeżeń czy wyjątków, że egzekutor doręcza zobowiązanemu tytuł egzekucyjny i wzywa go do dobrowolnego opuszczenia nieruchomości lub lokalu, a w przypadku niewykonania tego obowiązku stosuje środki przymusu, stosuje środki egzekucyjne, ze środkami przymusu włącznie.

Wydaje się, że tego typu rozwiązanie, nie przewidujące na żadnym etapie, ani na etapie wydawania decyzji, ani na etapie postępowania egzekucyjnego, możliwości czy potrzeby wzięcia pod uwagę sytuacji majątkowej, osobistej, życiowej zobowiązanego do opróżnienia lokalu dłużnika, wydaje się stać w sprzeczności z art. 30, a także związkowo z art. 71 i 75 konstytucji, które chociaż wyrażają normy programowe, to jednak przede wszystkim zobowiązują państwo do walki z bezdomnością. Ten przepis, w takim kształcie, w jakim jest stosowany, nie tylko nie przeciwdziała bezdomności, ale wręcz w pewnych sytuacjach taki stan generuje. Jest również drugi z tych przepisów, który

nakazuje państwu szczególną ochronę rodziny, a w tym przypadku sytuacja rodzinna zobowiązanego nie jest brana pod uwagę. Bezpośrednio dotknięci taką eksmisją donikąd, czyli eksmisją „na bruk", mogą być też domownicy czy członkowie najbliższej rodziny zobowiązanego.

Rzecznik podnosi także niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Także z tym zarzutem należy się zgodzić, bo w wielu sprawach, które były rozpatrywane przez Trybunał w Strasburgu, między innymi w sprawie Tulesza przeciwko Rosji, Stankova przeciwko Słowacji, Ćosić przeciwko Chorwacji, Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, narusza art. 8 Konwencji i zagwarantowane w tym przepisie prawo do poszanowania mieszkania, do życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony dzieci oraz osób niepełnosprawnych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Sprawa została przedstawiona jasno, klarownie. Myślę, że możemy przystąpić do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (10) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte. Ponieważ ta sprawa też nie ma gospodarza, to ja ją przejmę.

Komunikat. Na 12 maja jest wyznaczona w TK sprawa o sygn. akt SK 49/13. Sprawa ta była prowadzona przez posła Andrzeja Derę, obecnie ministra w Kancelarii Prezydenta. Jeżeli ktoś z państwa byłby zainteresowany przejęciem tej sprawy, to dotyczy ona prawa do sądu na gruncie przepisów prawa o spółkach wodnych.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Ja przejmę tę sprawę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Zgłasza się pan poseł Arkadiusz Mularczyk. Dziękuje bardzo. Trzeba też wziąć pod uwagę, że 12 maja jest piątek i o 9.00 rano mogą być głosowania. To jest element dodatkowy.

Jest też sugestia, to jest dobry pomysł, żeby w sprawie pierwszej zwrócić się do ministra finansów o opinię, żeby również mieć jego stanowisko. Trybunał bierze pod uwagę sytuację, w której interes finansowy państwa jest w jakiś sposób nadrzędny nad potrzebą zachowania konstytucyjności przepisów ustaw. Jeżeli minister finansów dostrzeże jakieś argumenty przemawiające za tym, aby uznać argumentację zawartą w stanowisku BAS bądź tę prezentowaną przez panią przewodniczącą, to będzie to dla nas podpowiedź. Wobec tego zwrócimy się do pana ministra o przedstawienie stanowiska.

Na tym zamykam posiedzenie Komisji.